VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 128)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 299)**

z dnia 17 lipca 2019 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 128)

# Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 299)

17 lipca 2019 r.

Komisje: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, rozpatrzyły:

**– sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku (druk nr 3587).**

W posiedzeniu udział wzięli: **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wraz ze współpracownikami, **Dariusz Zielecki** pełniący obowiązki wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz **Marek Wójcik** przedstawiciel Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk**, **Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie wspólne Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Czy są jakieś uwagi do porządku obrad? Nie ma. Wobec tego przystępujemy do realizacji. Punkt pierwszy – rozpatrzenie sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 roku (druk nr 3587). Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, skierował to sprawozdanie do Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu rozpatrzenia.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu panią Grażynę Wróblewską – przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, panią Lucynę Hanus, pana Ryszarda Zajączkowskiego oraz przedstawicieli NIK – pana Dariusza Zieleckiego i pana Szymona Wróbla – wicedyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Bardzo proszę, pani przewodnicząca, o przedstawienie sprawozdania.

**Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:**

Dzień dobry państwu. Panie przewodniczący, szanowni państwo, w imieniu Krajowej Rady mam zaszczyt przedstawić po raz kolejny sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2018. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych 29 maja tego roku. Jest to już 22 sprawozdanie, które Krajowa Rada przedkłada. Sprawozdanie, zgodnie z materiałami, które państwo otrzymali, składa się z dwóch części. Pierwsza zawiera omówienie wyników działalności regionalnych izb obrachunkowych, natomiast część druga sprawozdania dotyczy wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2018. Ja przedstawię państwu te zagadnienia, które dotyczą działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2018 roku.

Z kolei pani wiceprzewodnicząca przedstawi wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o część pierwszą – tak jak powiedziałam – zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i związki. Efektem pracy izb w 2018 roku było zbadanie ponad 175 tys. uchwał, ustalenie budżetów dla 6 jednostek, ponad 26 tys. wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach – o finansach publicznych oraz regionalnych izbach obrachunkowych, a także opinie dotyczące programu postępowania naprawczego. Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły w 2018 roku 1158 kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym 705 w ramach kontroli kompleksowych, które regionalne izby obrachunkowe muszą co najmniej raz na 4 lata przeprowadzić w każdej jednostce. Niezależnie od tego, w ramach kontrolnych, realizowanych przez wydział analiz, skontrolowane zostały sprawozdania z wykonania budżetów. Tych sprawozdań było ponad 116 tys., a także skargi i pisma, które wpływały do regionalnych izb obrachunkowych, w tym dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Izby sporządziły także 4 raporty o stanie gospodarki jednostek samorządu terytorialnego dla 4 gmin. Również przeprowadziły 157 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 15 tys. pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Skupię się w swojej wypowiedzi na głównych wątkach dotyczących czy to działalności nadzorczej, czy opiniodawczej, jak również działalności kontrolnej. Na koniec o tym jak izby w takim stanie, w jakim są obecnie, mogły te zadania zrealizować i jakim się to odbywało kosztem. Tak jak wspomniałam, w 2018 roku izby zbadały ponad 175 tys. uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. Z tego 61% ogółu zbadanych uchwał, stanowiły uchwały w sprawie budżetów jednostek samorządu terytorialnego i ich zmian. O ile uchwały budżetowe każda jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest podjąć w terminach określonych ustawą, to jeżeli chodzi o zmiany – co podkreślałam niejednokrotnie w swoich wypowiedziach przy innych okazjach – jednostki samorządu terytorialnego w dalszym ciągu bardzo często zmieniają budżet w ciągu roku. Kiedy patrzymy na te liczby – średnio 30 krotnie. Jest to efektem tego, że dochody czy informacje o niektórych dochodach otrzymują w ciągu roku. Te wielkości się zmieniają. Potem uruchamiane są środki z rezerwy ogólnej lub celowej i jednostka samorządu terytorialnego wprowadza te zmiany, co wpływa na ich ilość. Niezależnie od tego, te zmiany wynikają także z faktu dokonywania przeniesień, zmian w planie wydatków, wynikających z toku realizacji budżetu w ciągu roku.

Spora liczba, bo ponad 5 tys. to były uchwały w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego, w tym dotyczące udzielenia pożyczek lub poręczeń, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu. Odnotowaliśmy wzrost tych uchwał w stosunku do roku 2017. Wynika to z tego, że nastąpiły zmiany w przepisach. Mamy ustawę o finansowaniu zadań oświatowych, która wymagała również podejmowania przed organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał określających zasady i tryb przyznawania dotacji według tych nowych przepisów. Oprócz tego na tę liczbę zbadanych uchwał składają się również uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – prawie 28 tys., czy uchwały w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej. W tej liczbie odnotowaliśmy spadek uchwał dotyczących podatków i opłat lokalnych – prawie o 21% w stosunku do zbadanych w 2017 roku. Jeżeli chodzi o wyniki tej działalności nadzorczej – oczywiście kryterium działalności nadzorczej i badania, jest kryterium legalności – kolegia izb uznały, że z tych 175 tys. uchwał, ponad 171 tys. zostały podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło ponad 97% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń. Natomiast w odniesieniu tylko do 2% prowadzone były działania nadzorcze. Stwierdzono naruszenia prawa tylko w odniesieniu do kilkuset uchwał. Były to istotne naruszenia prawa, skutkujące koniecznością podjęcia rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność. W sprawozdaniu przedstawiono również analizę – mamy znów obniżenie liczby uchwał podjętych z naruszeniem prawa. Jeżeli chodzi

o działalność prawotwórczą jednostek samorządu terytorialnego, to możemy powiedzieć, że zaczyna się dziać coraz lepiej.

W kwestii wieloletnich prognoz finansowych – to jest ten nowy dokument, który od kilku lat jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane uchwalać, to również przy 26 tys. nie stwierdzono naruszenia prawa, a tylko w 1,5% stwierdzono istotne naruszenie prawa. Jeśli chodzi o mniej istotne naruszenia prawa to takich uchwał było 421. 168 uznano za nieważne. W takich sytuacjach jednostka samorządu terytorialnego musi podjąć nową uchwałę w sprawie ustalenia wieloletniej prognozy finansowej.

Jeżeli chodzi o inne uchwały, takie jak uchwały w sprawie absolutorium, to kolegia zbadały ich 2815. Tylko 32 były o nieudzieleniu absolutorium. Tutaj również musieliśmy podejmować działania nadzorcze. Według ustaleń kolegiów 71% tych uchwał, które były podjęte w sprawie absolutorium z naruszeniem prawa, uznano za nieważne w całości. Stwierdzone nieprawidłowości w tych uchwałach w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego dotyczyły głównie braku materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwał, w szczególności nieuzyskania bezwzględnej większości głosów oraz innych okoliczności, które nie były związane z wykonaniem budżetu. Niejednokrotnie w uzasadnieniu wskazywano czy z protokołów wynikało, że to inne okoliczności zdecydowały o tym, że organ wykonawczy nie uzyskał absolutorium za rok 2018.

W kwestii ustalenia budżetów – tak jak wspomniałam na początku – kolegia ustaliły tylko 6 budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, z czego 4 dla gmin i jednego powiatu, a także dla jednej gminy w związku z nieopracowaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego postępowania naprawczego. Niezależnie od tego kolegia podejmowały rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia budżetu w części dotkniętej nieważnością tam, gdzie były prowadzone postępowanie nadzorcze. Jednostka w ustalonym terminie nie usunęła wskazanych nieprawidłowości i zachodziła potrzeba wyeliminowania tych postanowień z obrotu prawnego, z uwagi na sprzeczność z prawem. Na rozstrzygnięcia nadzorcze przysługuje skarga do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 2018 roku na rozstrzygnięcia kolegiów skierowane zostały łącznie 43 skargi. W 2017 roku było ich 66. Na te 43 skargi składają się dwie grupy. 37 skarg wniosły jednostki samorządu terytorialnego, natomiast 5 uchwał zaskarżyły regionalne izby obrachunkowe – tam, gdzie w określonym terminie nie można już było podjąć działań nadzorczych. Wtedy uchwały kolegiów dotyczyły zaskarżenia tych uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym do sądu administracyjnego została skierowana skarga osoby fizycznej na określone działania. Te skargi dotyczyły wszystkich rodzajów uchwał. Już nie będę mówić o szczegółach, ilu i jakich uchwał dotyczyły, natomiast wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2018 wydały orzeczenia w 34, w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na uchwały kolegiów izb, w tym 9 dotyczyło skarg wniesionych w latach poprzednich, z uwagi na to, że sądy w określonym okresie sprawozdawczym nie zdołały tych spraw rozstrzygnąć.

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy także wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych czy w ustawie o finansach publicznych. Tak jak wspomniałam na początku, tych opinii wydanych zostało ponad 26 tys. To jest wzrost w stosunku do roku 2017. Wyniki tej działalności opiniodawczej wskazują, że w 2018 roku wydano ponad 400 opinii więcej, w związku z kolejnym wzrostem liczby opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Możemy też tutaj powiedzieć o innym rodzaju opinii – mianowicie o opiniach o programach postępowania naprawczego, tam gdzie jednostka samorządu terytorialnego i jej sytuacja finansowa wskazuje na brak możliwości uchwalenia budżetu lub wieloletniej prognozy finansowej. Jednostka wzywana jest do opracowania programu naprawczego i te programy też wymagają opinii. Dla kilku z tych jednostek te opinie były pozytywne, natomiast były też negatywne. Odwołania od opinii składów orzekających – w 2018 roku zostało ich wniesionych 28. Jest to więc niewielka liczba w stosunku do ogólnej liczby wydanych opinii. Oczywiście odwołania od opinii składów orzekających rozpatruje kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Kolegia po zbadaniu spełnienia wymogów formalnych, wniesieniu odwołania, postanowiły o rozpoznaniu zarzutów i wniosków z 20 odwołań i odrzuceniu 7 – jako wniesionych po terminie lub

niespełniających wymogów formalnych. Rozpoznając te odwołania kolegia uznały 3 jako zasadne, natomiast oddalonych zostało 17.

Jeżeli chodzi o kontrole regionalnych izb obrachunkowych – wspomniałam ioliczbie tych kontroli – kontrole kompleksowe zostały rozpoczęte w terminie wymaganym ustawą i objęto nimi te jednostki, w których ostatnia kontrola była przeprowadzona przed upływem 4 lat, aby ten wymóg ustawowy został spełniony. Tematyka i zakres kontroli kompleksowych określone są uchwałą Krajowej Rady, ale muszę wskazać, że zakres tych kontroli kompleksowych z roku na rok się rozszerza. W ramach określonych zagadnień kontrolą muszą być obejmowane nowe zagadnienia, takie jak sprawy związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach czy bonifikat udzielonych od lokali sprzedanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dalej kontrole rozszerzane są także o sprawozdania z osiągania średnich wynagrodzeń przez nauczycieli. Ten obowiązek nadal został utrzymany. Również ten rok wymaga rozszerzenia kontroli kompleksowych, ponieważ w lipcu zostało skierowane pismo do wszystkich prezesów regionalnych izb obrachunkowych, przez głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, w którym wnioskuje on objęcie kontrolą i zbadanie sprawy wypłaty wynagrodzeń za czas strajku. To będzie wymagało zaangażowania nie tylko nauczycieli, ale też zwiększonego nakładu pracy. Poza tym trzeba też tą kontrolę prowadzić nie tylko w urzędzie, ale również w jednostkach oświatowych – czy faktycznie miały miejsce te umniejszenia wynagrodzenia za czas strajku. Ale to jest sprawa na przyszłość. W tej chwili przybliżamy się do tego, aby to zostało wprowadzone.

Niezależnie od kontroli kompleksowych prowadziliśmy również kontrole problemowe ujęte w planach poszczególnych izb, ale również kontrole koordynowane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. W 2018 roku ta kontrola koordynowana dotyczyła zagadnienia dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ich przeznaczeniu w latach 2015–2017, czyli obejmowała dwa lata. Wyniki kontroli koordynowanej w tym sprawozdaniu, które państwo posłowie otrzymali, są tylko zasygnalizowane, natomiast będzie odrębne opracowanie w najbliższym czasie i przedstawione. Szczegółowo będzie podane jakie jednostki, ile jednostek było objętych i jakie są ustalenia tej kontroli. Mamy ogólny wniosek, jaki z tej kontroli problemowej płynie, że dochody, mimo zapisu w ustawie, iż mogą być przeznaczone na finansowanie wydatków związanych z odbiorem odpadów komunalnych, są niewystarczające i nie pokrywają tego rodzaju wydatków. Jednostki muszą również dokładać z innych środków do systemu gospodarki odpadami, kosztem realizacji innych zadań. Szczegółowe wnioski pokontrolne będą w tym raporcie z kontroli koordynowanych.

Jeżeli chodzi o ogólną liczbę nieprawidłowości, jaka została ujawniona, utrzymuje się ona na tym samym poziomie – ponad 12 tys. Dotyczą one takich grup tematycznych, jak zamówienia publiczne, wykonanie budżetu, wykonanie dochodów, realizacja wydatków i udzielanie dotacji. W tych więc wszystkich obszarach, które objęte są kontrolą kompleksową. Natomiast w kwestii jednostek, w których te kontrole kompleksowe były przeprowadzane to mieliśmy w zeszłym roku jedno z województw, a także powiaty oraz 684 gminy. Niezależnie od tego przeprowadzaliśmy kontrole w jednostkach organizacyjnych, zgodnie z podejmowanymi działaniami w ramach kontroli doraźnych czy sprawdzających. Jeżeli chodzi o liczbę nieprawidłowości – niecały 1% więcej niż w roku poprzednim. Zmiany kadrowe, które następują w jednostkach samorządu terytorialnego na stanowiskach księgowych, skarbników, powodują, że ta duża grupa nieprawidłowości dotyczy właśnie tych spraw księgowości i sprawozdawczości. Jest też spora liczba nieprawidłowości – ponad 4 tys., które dotyczą wykonania budżetu, w tym wykonania dochodów i przychodów. Jeżeli mówimy o wykonaniu dochodów, to mówimy o dochodach z tytułu podatków i działań podejmowanych w celu pełnej realizacji dochodów wynikających z tytułu podatków i opłat lokalnych, czy z innych źródeł. Spora grupa nieprawidłowości, bo ponad 1 tys., dotyczy kwestii związanych z udzielaniem zamówień publicznych. Te kwestie zostały szczegółowo w sprawozdaniu przedstawione. Natomiast jeżeli chodzi o korzyści wynikające z tej kontroli – realizacja działań kontrolnych skutkowała ujawnieniem nieprawidłowości w działalności jednostek, które mają swój wymiar finansowy. To jest ponad 41 mln zł, co stanowi wzrost w stosunku do lat poprzednich.

Rodzajem korzyści w wyniku tych ustaleń są oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych, pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników, oszczędności lub uzyskane pożytki dla obywatela bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – tam, gdzie ujawnialiśmy nieprawidłowości w przyznawaniu dotacji.

W kwestii działań pokontrolnych, to tak jak wymaga tego ustawa, do podmiotu kontrolowanego kierowane jest wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawiany jest rodzaj nieprawidłowości, osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości i wnioski pokontrolne, wskazujące na potrzebę usunięcia albo usprawnienia badanej działalności. Wniosków pokontrolnych, na podstawie ujawnionych nieprawidłowości, sformułowaliśmy blisko 14 tys. Przy czym tylko do 139 wniosków podmioty kontrolowane wniosły zastrzeżenia. W 15 przypadkach te zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości. Pozostałe zostały przez kolegia oddalone z uwagi na brak przesłanek formalnoprawnych do wniesienia zastrzeżenia. Dotyczyły one ustaleń kontroli. Nie jest to ten etap, kiedy w wystąpieniu pokontrolnym można to kwestionować. Natomiast podstawą zastrzeżenia może być wskazanie na ewidentne naruszenie prawa przez organ kontroli.

Wniesione zostało 581 zawiadomień do różnych podmiotów – wniosków i sygnalizacji. To jest nieco mniej niż w 2017 roku, przy czym do ministrów i kierowników urzędów centralnych – głównie do ministra finansów, w zakresie nierzetelnego sporządzania sprawozdań przez jednostki – 61 zawiadomień. Do organów ścigania skierowanych zostało łącznie 27 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zarzuty dotyczyły przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków skutkujących działaniem na szkodę interesu publicznego, poświadczania nieprawdy w dokumentach oraz nieprowadzenia lub nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Do kierowników innych jednostek także były kierowane zawiadomienia, w tym między innymi do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego czy inspektoratu budowlanego, jak również inspekcji pracy.

Wiele nieprawidłowości, które zostały ujawnione w toku kontroli nosiły znamiona czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na tej podstawie skierowano ponad 400 zawiadomień o okolicznościach wskazujących na naruszenia dyscypliny finansów publicznych, do rzeczników dyscypliny finansów publicznych. Przy czym tymi zawiadomieniami objęto łącznie 486 osób.

Jeżeli chodzi o inne kwestie dotyczące naszej działalności – są również informacje w toku badania danych naliczania subwencji i dotacji celowych. Prezes izby przekazuje organom dokonującym podziału tych środków informacje. Było ich sporo. O postępowaniach naprawczych już wspomniałam.

Chcę jeszcze powiedzieć o raportach o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Izby w 2018 roku sporządziły 4 raporty. Wszystkie dotyczyły gmin. Te raporty są sporządzane w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości bądź zagrożenia niewykonania podstawowych zadań. Oczywiście tutaj kolegium decyduje o sporządzeniu raportu, podejmując stosowną uchwałę. Raporty te sporządzane są w związku z trudną sytuacją finansową, ale także w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa – na podstawie innych przepisów te raporty muszą być sporządzane. Natomiast te sporządzane w związku z trudną sytuacją finansową jednostki mogą być również prowadzone z własnej inicjatywy, przez regionalne izby obrachunkowe.

Proszę państwa, w ramach swojej działalności ustawowej izby prowadzą także działalność szkoleniową. W sumie wszystkie izby przeprowadziły 157 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 15 tys. osób – pracowników jednostek samorządu terytorialnego i jednostek organizacyjnych. Byli to głównie skarbnicy, ale również wójtowie, burmistrzowie, prezydenci. Prezentowane były określone zagadnienia. Te szkolenia głównie prowadzą członkowie kolegium danej izby, ale też niekiedy, ze względu na specyfikę zagadnienia, musimy korzystać z pomocy podmiotów zewnętrznych – na przykład specjalistów z zakresu podatków i opłat czy zamówień publicznych. Cieszą się one naprawdę dużym zainteresowaniem. W związku z prowadzoną działalnością są one w stosunku do innych szkoleń oferowanych jednostkom samorządu terytorialnego pewną konku-

rencją, z uwagi na niską odpłatność jaką izby pobierają. Te dochody oczywiście w całości muszą być odprowadzone na dochody budżetu państwa. Natomiast wydatki prowadzone w związku z organizacją szkolenia – czy to wynajem sali, zapewnienie choćby wody, herbaty lub kawy czy opłacenie wykładowcy, jeśli jest on z zewnątrz – muszą być ponoszone z budżetu danej izby. Kilka lat temu w niewielkim stopniu zwiększono wydatki regionalnych izb obrachunkowych na tą działalność szkoleniową, ale minęło kilka lat i teraz właściwie izby dokładają do tej działalności kosztem realizacji planu finansowego.

Zgodnie z wymogami tego sprawozdania wskazujemy na pewne uchybienia w funkcjonowaniu prawa samorządu terytorialnego. W świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych sformułowane zostały, wzorem lat ubiegłych, wnioski de lege ferenda. Mówiliśmy o nich na jednym z posiedzeń Komisji. Niektóre z nich, bodaj dwa, zostały powtórzone. Pojawiły się natomiast nowe, głównie dotyczące zmian ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, gdzie wskazujemy, w związku z pojawiającymi się sygnałami do regionalnych izb obrachunkowych, że jednostki samorządu terytorialnego nie będą w stanie spełnić tych wymogów, które ta ustawa na nie nakłada. Dlatego zostało to szeroko opisane i uzasadnione, że wymaga to zmian, aby jednostki mogły spełnić określony poziom posiadania środków.

Formujemy także wnioski o zniesienie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości i podatku leśnym w stosunku do gmin, doprowadzenie do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej. Wspominamy też – czy niejako powtarzamy – wniosek dofinansowanie powiatowych straży pożarnych przez powiaty. Chodzi tutaj głównie o miasta na prawach powiatu, ale również i powiaty, ponieważ Państwowa Straż Pożarna jest jednostką organizacyjną powiatu. Natomiast zgodnie z ustawą o Państwowej Straży Pożarnej jakikolwiek udział jednostki samorządu terytorialnego w dofinansowaniu musi przejść przez fundusz wsparcia. Czyli te środki musiałyby wyjść z budżetu do funduszu wsparcia i z powrotem w formie dotacji przyjść, żeby zarząd mógł wprowadzić do budżetu na zwiększenie planu. Wskazujemy na to, żeby bezpośrednio z budżetu powiatu lub miasta na prawach powiatu te środki mogły pójść do powiatowej straży pożarnej. Również wniosek dotyczący zadłużania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, aby w przypadku, gdy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej zaciąga pożyczki i kredyty, musiał uzyskać zgodę podmiotu tworzącego. Taki niekontrolowany niczym sposób zadłużania może doprowadzić do bardzo trudnej sytuacji w funkcjonowaniu tych placówek. Wracamy też do wniosku, aby wójt mógł upoważnić zastępcę wójta do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków z innych powodów niż te, które wymienione są w ustawie o samorządzie gminnym, ponieważ mamy teraz sytuację taką, że jeżeli wójt lub burmistrz są na urlopie, zastępca wprowadzić zmian w budżecie nie może. A kiedy przychodzi informacja o zwiększaniu lub zmianie kwot dotacji, one muszą być na bieżąco wprowadzone. Takie stanowisko regionalnych izb obrachunkowych zostało potwierdzone orzeczeniem sądów, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, że nieuprawnionym jest, jeżeli zastępca burmistrza czy wójta wprowadza zmiany w budżecie w innych przypadkach niż te, o których mówi wyraźnie ustawa o samorządzie gminnym. Dodatkowo wskażę, że w orzecznictwie sądów są różne interpretacje możliwości delegowania tych uprawnień organu wykonawczego. Wyrok NSA z listopada 2017 roku wyraźnie wskazuje, że nie przewidziano możliwości scedowania uprawnień organu wykonawczego na inne osoby, w tym na zastępcę, w tych innych przypadkach.

Proszę państwa, przedstawiony tutaj w skrócie ogrom zadań, które zostały wykonane, zrealizowali pracownicy regionalnych izb obrachunkowych. Chcę wskazać na to, na co wielokrotnie już zwracano uwagę, że pracownicy regionalnych izb obrachunkowych są nisko opłacani. Fluktuacja kadr, która następuje każdego roku – w 2018 roku odeszło z pracy w izbach 107 pracowników, z czego ponad połowa z przyczyn finansowych. Na to miejsce udało się pozyskać zaledwie około 40%. Nie ma zainteresowania pracą w regionalnych izbach obrachunkowych. Konkursy na stanowiska nawet członków kolegium są powtarzane nawet kilkakrotnie i to powoduje coraz większe trudności i obciążenie pracą pracowników, przy tych mizernych wynagrodzeniach. Zresztą z odcho-

dzeniem pracowników czy rezygnacją z zatrudnienia mieliśmy również do czynienia w roku ubiegłym. Podam tylko na przykładzie swojej izby – drugiej co do wielkości w Polsce – odeszło od stycznia do września, łącznie z osobami, które złożyły wypowiedzenia, 7 inspektorów kontroli. Taki ubytek spowoduje, że zakładany plan kontroli nie będzie mógł być zrealizowany albo będzie kosztem jakości, ale to nawet fizycznie nie będzie możliwe. Jesteśmy kuźnią kadr – niejednokrotnie to podkreślam. Pracownicy wygrywają z powodzeniem konkursy czy nabory, które prowadzone są w Najwyższej Izbie Kontroli. Tam znajdują zatrudnienie i dwukrotnie wyższe wynagrodzenie.

To tyle, co chciałam powiedzieć na temat realizacji zadań. Jeżeli będą pytania, udzielę odpowiedzi. Teraz oddam głoś pani przewodniczącej Hanus, która przedstawi wykonanie budżetu.

**Zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:**

Szanowni państwo, jeśli chodzi wykonanie budżetów w roku 2018, to sprawozdanie opracowane przez Krajową Radę zawiera szereg tabel, zestawień i informacji w rozbiciu według grup poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ja postaram się w skrócie przedstawić te zmiany, które w wykonaniu budżetu wszystkich jednostek samorządu terytorialnego są zauważalne.

Po pierwsze, w roku 2018 bardzo wyraźnie widać wzrost wydatków na projekty unijne i to per saldo spowodowało, że wynik budżetu jest deficytowy i ma on przede wszystkim związek z angażowaniem środków jednostek samorządu terytorialnego. Prawdopodobnie w kolejnych latach dofinansowania do projektów będą spływać.

Jeśli chodzi o wielkości ogólne – dochody zamknęły się na poziomie w granicach 252 mld zł i w stosunku do poprzedniego roku przyrosły o 10%. Natomiast wydatki są na poziomie 259 mld zł. Tutaj dynamika jest wyższa – wyniosła 13%. Przy czym wydatki na inwestycje osiągnęły poziom prawie 53 mld zł, w tym projekty unijne – prawie 26 mld zł. W porównaniu z wykonaniem lat poprzednich, można powiedzieć, że w okresie od roku 2013, w roku 2018 wydatki na projekty unijne były najwyższe. W kwestii wyniku budżetu – co roku samorządy planują per saldo wynik gorszy, a potem wykonują go na poziomie korzystniejszym. Wynik dla roku 2018 był planowany na poziomie 23 mld zł, jako deficyt – czyli 9% planowanych dochodów, natomiast jeśli chodzi o wykonanie, to wyniósł on 7,5 mld i stanowił 3% dochodów ogółem. Patrząc na przestrzeni lat, można powiedzieć, że wynik budżetu w porównaniu z poprzednimi latami jest najgorszy, ale – podkreślam – jest to konsekwencja wyższego wzrostu wydatków, w tym inwestycyjnych. A więc ten deficyt ma charakter inwestycyjny.

W poprzednich latach – 2015 i 2016 wynik zamykał się nadwyżką. W roku 2017 był deficyt, ale tylko na poziomie 288 mln zł. Teraz jest 7,5 mld zł. Oczywiście to wykonanie wyniku budżetu skutkowało wzrostem kwoty długu, który przyrósł nieco mniej niż deficyt, bo tylko o 7,2 mld zł. Łączna kwota długu wyniosła 76 mld, przy czym należy wskazać, że udział tego długu w stosunku do dochodów nie uległ zmianie i tak jak w poprzednim roku kształtuje się na poziomie 30%. Jeśli chodzi o należności to tu jest 20% wzrost – do kwoty prawie 26 mld. Jeśli chodzi o długi samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej to jest 2% udział w stosunku do dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wynosi 4,8 mld zł i przyrósł o 0,6 mld zł.

W kwestii szczegółów dotyczących wykonania budżetu, to warto zwrócić uwagę na strukturę dochodów i strukturę wydatków. W strukturze dochodów – tak jak w poprzednich latach, widać stosunkowo wysoki udział dotacji. Ale jest to przede wszystkim związane z zadaniami jakie samorządy realizują. Jeśli chodzi o sam program „Rodzina 500+", który rozpoczął się w 2016 roku – ale tenże rok nie był pełny – to w stosunku do 2016 roku, środki, które są transferowane z budżetu państwa po stronie dochodów i wydatków, widać w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, wzrosły w 2017 roku do prawie 24 mld zł, ale w 2018 roku obniżyły się 1 mld. To oczywiście wynika z zasad dokonywania tych wydatków. Środki na ten program stanowią około 9% wielkości budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Utrzymuje się udział dochodów bieżących w dochodach ogółem i oczywiście można powiedzieć, że największą samodzielność ekonomiczną, która jest właśnie mierzona relacją dochodów własnych do dochodów ogółem, mają gminy i miasta na prawach powiatu. Natomiast jeśli chodzi o powiaty, to tutaj udział dotacji i subwencji ma wyższy procent.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków, to ukształtowały się na poziomie prawe 260 mld zł i wzrosły o 13%, przy czym wydatki majątkowe wzrosły o 53% w porównaniu z poprzednim rokiem. Tak jak w poprzednich latach – patrząc na główne kierunki wydatkowania środków, to 27% ogółu wydatków jest przeznaczanych na oświatę i wychowanie. Kolejnym kierunkiem wydatkowania jest dział Rodzina – 16%. Również transport i łączność – 16%. Administracja publiczna – 8%. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 7%. Pomoc społeczna – 5,4%.

Wspominałam już o wyniku budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2008 –2014 były deficyty per saldo. Potem w latach 2015–2016 nadwyżka. W roku 2017 minimalny deficyt 288 mln zł. Natomiast teraz jest deficyt 7,5 mld zł. Patrząc na jednostki, które planowały i osiągnęły nadwyżkę i te, które osiągnęły deficyt – wyraźnie widać, że ilość jednostek, która osiągnęła deficyt wynosi ponad 2 tys. jednostek. Tylko 817 jednostek ma budżet z nadwyżką. To jest istotna zmiana, jeśli chodzi proporcje, dlatego że przykładowo w 2016 roku ponad 2,2 tys. jednostek miało wynik budżetu dodatni, a tylko 563 jednostki miały deficyt. Myślę, że ma to związek z cyklem finansowania projektów unijnych. W tej chwili to, że te jednostki, które w znacznej ilości, jeśli chodzi o przyrost, osiągnęły deficyty, jest związane z tym, że realizują w znacznym zakresie inwestycyjne projekty unijne. Deficyt był finansowany przede wszystkim kredytami i pożyczkami. Spadł udział obligacji w ogólnej kwocie wykonanych przychodów. Jeśli chodzi o zobowiązania zaliczane do długu, to rok 2018 był rokiem, w którym dług wzrósł i wyniósł na koniec roku 76 mld. Jest to przyrost o 10%. Prawie w całości były to kredyty, pożyczki i obligacje. Zobowiązania wymagalne były na poziomie nieznaczącym, jeśli chodzi o strukturę.

W kwestii zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – łączna kwota zakładów nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego była wyższa. Wzrost w tym przypadku wyniósł 14%, czyli 592 mln zł. W najbardziej zadłużonych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, które nadzorowane są przez województwa, dług wynosił około 49% ogółu zadłużenia wszystkich zakładów – wzrost o 18%. Natomiast jeśli chodzi o dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadzorowanych przez powiaty – jest to kwota 1,5 mld zł, co stanowiło 32% ogółu zadłużenia. Tutaj wzrost był znacznie niższy, bo o 8%. Dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, których jednostką tworzącą jest miasto stołeczne Warszawa, wzrósł o 2 mln zł i wyniósł 7,6 mln zł. Co prawda mamy tutaj znaczący wzrost procentowy, ale kwoty nie są tak duże jak w innych przypadkach.

Jeśli chodzi o kwestię w ilu samorządach są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, które posiadają zadłużenie, to jest to 256 jednostek samorządu terytorialnego ze wszystkich województw – 162 powiaty, 67 gmin i 21 miast na prawach powiatu. Zadłużenie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej rozłożone jest nierównomiernie. 25% z ogólnej kwoty tego zadłużenia występuje w 4 jednostkach samorządu terytorialnego, w 3 województwach – lubelskim, podkarpackim i śląskim i w jednym mieście na prawach powiatu, czyli w Grudziądzu. Mimo restrukturyzacji, wielkość tych zobowiązań, które obciążają samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wzrasta i powoduje to ryzyko dla samorządów.

Jeszcze kilka słów na temat reguł fiskalnych, czyli art. od 242 do 244 ustawy o finansach publicznych. W tym sprawozdaniu określono wskaźniki. Patrząc na wykonanie wyniku operacyjnego, czyli relacje z art. 242, to wydatki bieżące wyższe od dochodów bieżących, powodujące wystąpienie tak zwanego deficytu operacyjnego, były w 22 samorządach – w13 gminach i 9 powiatach, przy czym tylko w 3 samorządach zrealizowano budżet z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem tej relacji. W jednym przypadku wynikało to z realizacji programu postępowania naprawczego, w drugim przypadku – w związku z uzyskaniem pożyczki z budżetu państwa czy też wykonywaniem budżetu ustalonego przez izbę. Natomiast 11 samorządów, które miały deficyt operacyjny, sfi-

nansowały go źródłami, które relacja z art. 242 dopuszcza. Jeśli chodzi o indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia, czyli relację z art. 243 – w okresie obowiązywania tego wskaźnika, czyli od 2014 r. jest to drugi taki przypadek, gdy w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost liczby jednostek samorządu terytorialnego, w których wykonanie tej składowej rocznej wchodzącej do tego wskaźnika, było gorsze niż poziom, który był planowany na podstawie planu na trzy kwartały.

Jeszcze na koniec mogę wskazać, że to sprawozdanie zawiera też analizę budżetów samorządu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, dlatego że same wielkości bezwzględne nie pokazują potencjału jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero ta informacja o dochodach czy wydatkach w przeliczeniu na jednego mieszkańca pokazuje faktyczny potencjał poszczególnych samorządów.

Myślę, że to są takie najważniejsze informacje. Jeśli będą jakieś pytania, to je uzupełnię. Dziękuje bardzo za wysłuchanie.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Proszę, pan poseł Moskal – koreferent.

**Poseł Kazimierz Moskal (PiS):**

Szanowny panie przewodniczący, szanowne prezydium, pani przewodnicząca z zastępcą, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, po otrzymaniu tego materiału – bardzo dobrze ilustrującego działalność regionalnych izb obrachunkowych i wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego oraz po przedstawieniu problemu przez panie prezes i wiceprezes, nie ma wiele do dodania.

Chciałbym jednak wygłosić kilka zdań i przedstawić parę ogólnych uwag. Przede wszystkim chcę nawiązać do wystąpienia pani prezes. Jeśli chodzi o regionalne izby obrachunkowe – jest to instytucja państwowa bardzo ważna, która z jednej strony może nie jest do końca lubiana przez samorządy, z wiadomych powodów, ale z drugiej strony stoi na straży pewnego ładu i porządku, zwłaszcza jeśli chodzi o wydatki finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego. Każdy chyba, kto popatrzy na to zaangażowanie i na tą pracę pracowników regionalnej izby obrachunkowej, dojdzie do przekonania, że są to osoby, które w sposób rzetelny, sumienny i profesjonalny wykonują zadania. Dowodem jest to sprawozdanie, a także to, co dziś pani prezes przedstawiła wraz zastępcą.

Niepokoić może to, co w końcowej fazie wypowiedzi pani prezes wybrzmiało – sytuacja personalna w regionalnych izbach obrachunkowych. To od lat jest problem, który się pojawia. Średnie wynagrodzenia, które tutaj zostały podane – ponad 5 tys. zł z dodatkami i ponad 4 tys. zł jeśli byśmy czegoś nie uwzględnili. Należy się zastanowić jak ten problem rozwiązać. Co prawda to dotyczy wykonania budżetu za tamten rok, ale jest to problem, z którym będziemy się na pewno stykać i trzeba o nim nie tylko mówić, ale też rozważyć na ile ci profesjonaliści powinni uciekać z tej instytucji i szukać lepszych posad. Bo są to rzeczywiście osoby profesjonalne. Chciałem do tego, co tutaj zostało przedstawione dodać – bo to nie wybrzmiało chyba w wypowiedzi pani zastępczyni przewodniczącej – żebyśmy dostrzegli, że dochody własne, w tym z PIT i CIT w sposób znaczący uległy podniesieniu. W 2016 roku była to kwota 48 549 332 tys. zł, natomiast w 2018 roku było to już 60 605 553 tys. zł. Z jakichś powodów trzeba się też cieszyć, że są to dodatkowe pieniądze, które samorządy mogą wydawać na pewne zadania, które są z jednej strony dodatkowo narzucane, można powiedzieć, ale z drugiej strony też to źródło dochodów powinniśmy widzieć i dostrzegać.

Kończąc, ja mogę tylko podziękować i pogratulować wszystkim pracownikom tej solidnej pracy. Życzę, żeby wszyscy dostrzegali potrzebę istnienia waszej instytucji, ale również żeby pewne oczekiwania pracowników zostały w końcu zrealizowane. Proponuję, aby pozytywnie przyjąć to sprawozdanie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Czy są jakieś pytania lub uwagi? Proszę, pani poseł Elżbieta Stępień.

**Poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):**

Dziękuje, panie przewodniczący. Szanowna pani prezes, szanowni posłowie, ja też nie wnoszę żadnych zastrzeżeń do sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych. Natomiast niewątpliwie cieszę się, że wybrzmiała tutaj, również z ust pana posła Moskala, kwestia zatrudnienia, o którą zabiegam, odkąd jestem w Sejmie, czyli praktycznie 4 lata. Zabiegam o to, aby pracownicy regionalnych izb obrachunkowych mogli uzyskać godne wynagrodzenia. Ja myślę, że dość już słów, musimy przejść po prostu do faktów. Wniosłabym o zorganizowanie wspólnego posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych. Budżetowanie i opinia należy do tej ostatniej Komisji. Uważam, że nie możemy sobie pozwalać na dalszą dysputę. Czas przejść do akcji. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Jeszcze jakieś uwagi? Nie ma.

Pan poseł koreferent zawnioskował o pozytywne zaopiniowanie przyjęcia sprawozdania. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za? (11) Dziękuję. Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Proponuję, aby sprawozdawcą został pan poseł Kazimierz Moskal – nasz koreferent. Czy są inne propozycje? Czy jest sprzeciw? Dziękuję.

Jeszcze pani prezes, proszę.

**Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:**

Na zakończenie, po wysłuchaniu pozytywnych opinii, bardzo dziękuję panu posłowi koreferentowi, wszystkim państwu, panu przewodniczącemu za przyjęcie tego sprawozdania, także za pozytywną ocenę i głosy, które wspierają nasze starania o poprawę sytuacji finansowej w regionalnych izbach obrachunkowych. Dziękuję bardzo za przyjęcie sprawozdania.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo. Jeszcze dla porządku stwierdzam, że pan poseł Kazimierz Moskal, wobec braku sprzeciwu, jest sprawozdawcą Komisji.

Dziękuję państwu bardzo, zamykam posiedzenie Komisji.